

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Az Alaptörvény elfogadása és fogadtatása

Egy formailag is új alkotmány elfogadásának elmaradása és következményei
Az alkotmányozás elvi kérdéseivel foglalkozó konferencia Szegeden nem kezdődhet mással, mint az Államjogi Tanszék egykori legendás vezetőjének, Kovács István munkásságának megidézésével. Kovács István akadémikus úr már nem igazából élhette meg a rendszerváltozást, miután 1990 novembere végén elhunyt. Kovács akadémikus a szocialista időszak egyik meghatározó közjogászáként mindvégig azon fáradozott, hogy a magyar alkotmányos berendezkedés demokratikusabb legyen, és élete végén elérkezett számára is a pillanat: tanúja lehetett a rendszerváltozás pillanatainak. Az alapkőletétel műveleteiben betegsége folytán már nem tudott részt venni, de fontosnak tartotta, hogy egyfajta szellemi hagyatékot szolgáltatson az új magyar alkotmány előkészítői számára. Az alkotmányfejlődés elvi kérdéseivel foglalkozó tanulmányában tényként rögzíti, hogy a magyar alkotmány történelmi elemei között kell nyilvántartani az önálló magyar államiság évezredes múltját. Ezt bizonyítják Kovács István alábbi megállapításai:

„Általánosan elfogadottá vált az a vélemény, hogy a magyar állam, mint intézmény történeti kutatása minden érdekelt tudomány jelentős feladata. Már a kezdeti eredmények is arról tanúskodnak, hogy a magyar államiság folyamatos léte – századokon át napjainkig – egészen kivételes, sőt egyedüli képlet Európa ezen a tájékán. Éppen ezért külön figyelmet érdemel annak közjogi, illetve államjogi keretnek és azoknak az alkotmányos intézményeknek a fejlődése, amelyek ezt a folyamatosságot a jog eszközeivel támogatták. Az új alkotmánynak erre figyelemmel kell lennie [...] Figyelemmel kell lennünk a több mint ezer éve szakadatlanul létező magyar állam által reánk származtatott örökségre. Ennek vállalása vagy elutasítása nem tőlünk függ, hanem számunkra is, Európa számára is, a szocialista közösség országai számára is nemzeti létünk folyamatosságának szükségszerű velejárója. Ehhez az államiság szimbólumainak (nemzeti színek, zászló, címer, nemzeti énekek) a történeti kontinuitást kifejező meghatározása, illetve alkotmányban való kifejezése is segítséget nyújthat. De ez nyilvánvalóan nem elegendő.”¹

A rendszerváltozás azonban nem eredményezett új alkotmányt, Kovács István szellemi hagyatéka nem teljesült, a történeti közjogi hagyományokra való utalást a rendszerváltozók nem tartották szükségesnek, az ezeréves magyar államiság eszméje nem került be az alkotmányba. Az 1989. évi rendszerváltozás során a politikai erők között nem volt egyetértés abban, hogy mit kezdjenek a történeti múlttal, milyen értékeket jelentsenek meg az alkot-

¹ Lásd: KOVÁCS István (szerk.): *Az alkotmányozás elvi kérdései. Alkotmány és alkotmányosság*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. 45-46.

mányban. Az erről szóló döntéseket a szabad választást követő időszakra kívánták bízni. 1989-ben a pártok kompromisszumai határozták meg az alkotmányreformot, a cél egy ideológiamentes, a jogállamiság elve szerint működő államszervezet kiépítése és egy értékszemleges alapjogi katalógus elfogadása volt. Erről az időszakról és a főbb vitákról Sólyom László nyilatkozik:

„A magyar alkotmányozás is szembesült azzal a kérdéssel, hogy – éppen a leváltandó rezsim egyoldalú ideológiai elkötelezettsége tagadásaként – kifejezze az új államban uralkodó értékluralizmust. Ha majd megnyílik a Széchenyi Könyvtár zárt anyaga és olvasható lesz a kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyve követhető lesz az erőfeszítés. Minden fontos és a magyar történelmet formáló szellemi irányzat teljes leltárára törekedtek, egyre reménytelenebbül, mert mindig kimaradt egy, valamelyik tárgyaló félnek fontos irányzat, noha a zsidó-keresztény kultúra értékeitől a nemzeti hagyományig, liberalizmustól szocializmusig minden szerepelt benne. Végül csak a két tárgyalófél ideológiája maradt a szövegben: az 1989 októberében kihirdetett meghatározás szerint Magyarország olyan jogállam, amelyben a demokratikus szocializmus és a polgári demokrácia értékei egyaránt érvényesülnek. Az erőfeszítésnek ezt a maradékát aztán 1990-ben, a választások után rögtön hatályon kívül helyezték. Azóta a magyar alkotmány deklarálta és szándékosan ideológiamentes. Azaz nincsen uralkodó ideológia Magyarországon, és az alkotmányban nem is lehet. Ez nemcsak a politikai ideológiákra vonatkozik, hanem például a vallási és gazdasági ideológiákra is”.²

Az alkotmány ideológiai és értéksemlegessége mellett az Alkotmánybíróság volt az a szerv, amely az alkotmány és az alkotmányban foglalt alapjogok értékrendjét meghatározta. Ilyen értékeken alapuló döntésnek tekinthetők többek között a halálbüntetés eltörlésével, a magzati élet védelmével, az eutanáziával vagy a házasság fogalmával kapcsolatos alkotmánybírói döntések. Az alkotmány ideológiai semlegessége jelen volt az állam és egyház viszonyában, de a gazdaság terén sem kívánta letenni a voksot valamilyen irányzat felé. Ezért is volt nehézségben az Alkotmánybíróság az olyan fogalmak elemzésekor, mint pl. a piacgazdaság vagy a preambulumban foglalt szociális jogállam.

Annak ellenére, hogy Magyarországon a térségben egyedülálló módon nem fogadtak el formailag is új alkotmányt, mégis, 20 éven keresztül az alkotmány helyt tudott állni. De ez elsősorban az Alkotmánybíróságnak és nem feltétlenül az alkotmánynak volt köszönhető. A jelentős alkotmánybírói határozatoknak következtében kialakult az alkotmányjog egyfajta kódexe, amelyben a viszonylag rövid és steril alkotmány mellett az alkotmánybírák kaptak meghatározó szerepet. A láthatatlan alkotmány koncepciójának segítségével hívásával az Alkotmánybíróság valódi jogintézményként aktív, kiterjesztő alkotmányértelmezést folytatott, amely a kezdeti időszakban zavart is okozott, sokan azzal vádolták az Alkotmánybíróságot, hogy nem is csak értelmezi az alkotmányt, hanem egyben jogot is alkot. Ráadásul az Alkotmánybíróság Európában szinte egyedülálló módon – *actio popularis* keretében – konkrét ügyektől, jogos vagy törvényes érdektől függetlenül tudta megsemmisíteni a törvényhozó jogi aktusát. A testület kihasználva hatásköreiből eredő lehetőségeit nagy horderejű – politikai következményeket is magában foglaló – döntéseket hozott, kormányok és ellenzékek néha érhetetlenül is fogadták az egyes határozatokat. Anyajog-koncepciókat gyártott az Alkotmánybíróság, az emberi méltóság fogalma kibővült, a diszkrimináció tilalom széles körben alkalmazásra került. Rendkívül heves viták övezték a láthatatlan alkotmány koncepcióját, miután az alkotmánybírák az írott alkotmány szövegén és a szöveg lehetséges értelmezési lehetőségein túlmenően az alkotmányos eszméire és elvekre alapították határozataikat. A láthatatlan alkotmány lehetővé tette, hogy az írott alkotmányon felül az alkotmányos

² Lásd: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 143-144.

elvek is szerepet kapjanak is az alkotmányértelmezésben. A láthatatlan alkotmány koncepcióját egyes kommentátorok – így többek között Pokol Béla – alkotmánybíróvági imperia-lizmusnak nevezték, ami a demokratikus törvényhozás szabadságát veszélyezteti.³ Az önkényes jogkiterjesztés következtében a sokmillió állampolgári kör megválasztásával legitimált törvényhozói többség szabad mérlegelése helyére egy néhány fős testület szabad mérlegelése került – mondták a láthatatlan alkotmány doktrínájának kritikusai.

Az új alaptörvény elfogadásának politikai körülményei

Arra a kérdésre, hogy miért volt szükség új alkotmányra, jogi és politikai érvek egyaránt felhozhatók válaszként. A politikai érvek között a legfontosabbnak a 2010-es év választási eredménye tekinthető. A győztes politikai párt nem kívánt örökösé lenni a korábbi hanyatló és diszfunkcionális jegyeket felmutató rendszernek. A 2006-2010 közötti időszak kormányzásáról a választók ítéletet mondtak és jelentős bizalmat, alkotmányozási többséget adtak a 2010-es választásokat megnyerő politikai erőnek. Mivel az előző kormány rosszul kormányzott, nem volt jó, nem tetszett az embereknek, az új politikai erő bizonyítani akarta, hogy ő másként fog kormányozni, egy új időszámítás fog kezdődni. Ehhez szükségesek a változtatások, az új keretek között jobban és hatékonyabban lehet kormányozni. Ez magában foglalja, hogy változtatni kell az egyes intézmények elnevezésein, sőt a korábbi korszak lezárásaként és egy új korszak kezdetének bizonyítékeként új alkotmányt is el kell fogadni. Egy ilyen alkotmányozási szükséghelyzet viszonylag ritkán következik be egy ország életében. A XX. század azt bizonyítja, hogy az egyes országokban az alkotmányok stabilak, az alkotmányok hosszabb életűek, mint a korábbiakban. Ugyanakkor egy válsághelyzetből kilábaló ország gondolhatja úgy is, hogy egy hatékonyabb kormányzási rendszert kíván a korábbi helyébe. Franciaországban a IV. Köztársaságból az V. Köztársaságba való átmenet ilyen körülmények között került sor, az ekkori ellenzéki pártok alkotmányos puccsnak minősítették a De Gaulle-i alkotmányt, majd amikor Mitterand köztársasági elnök lett, magára nézve is elfogadta a korábbiakban általa bírált alkotmányt.

Magyarországon 2010-ben a győztes politikai erők helyzetét megkönnyítette az a tény is, hogy az alkotmány törvénszáma még mindig 1949-re utalt, és valamint az alkotmány 1989-ben elfogadott preambuluma is az alkotmány ideiglenességét kodifikálta.⁴ 2005-2010 között a köztársasági elnök nem kívánt konzultálni a parlamenttel az egyes kinevezési javaslatait megelőzően, alkotmányos vita keletkezett az államfő és a kormányfő között, bizalmi válság alakult ki az alkotmányos intézmények között. Mindehhez utcai események párosultak, politikai és morális válság alakult ki az országban. A 2010-es választási eredmény ezeknek is következménye.

Magyarországon a 2010. évi alkotmányozás tehát sajátos körülmények között ment végbe. Nem volt forradalmi alkotmányozás, nem is beszélhetünk arról, hogy a politikai pártok közötti egyeztetés alapján jött létre az alkotmány. Egy jelentős választási győzelem adott lehetőséget az alkotmány elfogadására, a győztes politikai párt a meggyengült ellenzéki pártok ellenében alkotmányoztak. Az alkotmányozás menetét nem a kormány irányította. A parlamentben ugyan felállításra került egy az alkotmány alapelveinek előkészítését kidolgozó bizottság, azonban tényként állapítható meg, hogy a tényleges szövegtervezetet viszonylag csak későn lehetett megismerni és annak kidolgozása kevésbé volt transzparens.

³ Pokol Béla ezt a tézist, mint alkotmánybíró párhuzamos indokolások formájában is kifejti. Lásd: pl. a 988/B/2009. AB hat. és a 821/B/2009. AB hat.- okhoz fűzött párhuzamos indokolásokat.

⁴ Az ideiglenességi klauzula alapján indokolt változtatások szükségességének elemzéséről lásd: SÜLYÖK Márton – TRÓCSÁNYI László: *A preambulum*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kiadás, Századvég, Budapest, kül. 2009. 99-104.

Az alaptörvény legfontosabb eszmei üzenetei

Az alaptörvény kidolgozói úgy vélték, hogy a jövőben ne az Alkotmánybíróság legyen a kizárólagos meghatározója az alkotmányi értékeknek. A Nemzeti Hitvallás és az Alapvetés fejezet az alkotmányi értékek katalógusa.⁵ Az értékek közül kiemelendő a kereszténység nemzetmegtartó szerepének meghatározása. A kereszténységre való alkotmányi szintű utalás nem csak a magyar alaptörvényben jelenik meg, de ez megtalálható más uniós országok alkotmányában is, sőt a hatályba nem lépett Európai Alkotmányos Szerződés előkészítését végző európai Konventben is komoly vita bontakozott ki a kereszténység európai alkotmányos szintű megjelenítését illetően. A kereszténység rögzítése azonban nem jelenti azt, hogy az állam ideológiailag elkötelezett lenne, miután a későbbiekben az alaptörvény rögzíti az állam és egyház szétválasztásának elvét. Alkotmányi értékként került meghatározásra a házasság fogalma is, mely összhangban áll az Alkotmánybíróság 1995-ben elfogadott, majd a bejegyzett élettársi viszony kapcsán hozott alkotmánybíróági határozatokkal. Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács 47 országa közül csak hét ország biztosítja az azonos neműek számára a házasságkötés lehetőségét.

Ugyancsak a Nemzeti Hitvallásban kívánták meghatározni az állam, a társadalom és az egyén viszonyának alapelveit. E szerint az emberi lét alapja az emberi méltóság, ugyanakkor a hitvallás fontosnak tartja kiemelni, hogy a társadalomban a közösségeknek (család és a nemzet) kiemelkedő értékteremtő szerepe van. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Annak említésével, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki, az individualizmus helyett a közösségek szerepét emeli ki. A polgár és az állam célja a béke, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesedése. Mint a fentiekből látható az inkább deklaráció jellegű Nemzeti Hitvallás több mint egyszerű preambulum, de kevesebb mint normaszöveg, inkább alkotmányi értékek katalógusa.

Mint e példák bizonyítják, az Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozó az alkotmány értékrendjének meghatározását maga kívánta meghatározni és előírta az Alkotmánybíróságnak, hogy az alaptörvényben meghatározott értékrend figyelembevételével értelmezzék az alaptörvényt. (R cikk: Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival kell értelmezni).⁶ Vitathatatlan azonban az is, hogy az értékek alkotmányi szintű rögzítésének konzerváló hatása van, így az alkotmányozó feladata lesz az, hogy a későbbiekben észlelje, amennyiben a társadalmi viszonyok változnak, így az alkotmánynak ahhoz kell igazodnia.

Az alkotmányi értékeken túlmenően az Alaptörvény a Nemzeti Hitvallásban kívánta meghatározni a történeti, szimbolikus elemeket (Szent István királyra, a magyar államiság ezer éveire és a Szentkoronára való hivatkozás, az ország nevének rögzítése stb.). Míg az 1949. évi alkotmány a történelmi múlttal való szembefordulást kívánta kifejezésre juttatni addig az új alaptörvény a múlt értékeinek visszafogadását célozza. Vitathatatlan tény, hogy az 1989-1990-es alkotmánymódosítások nem kívántak ezzel a kérdéssel foglalkozni, így az alkotmányozók ezt a hiást kívánták pótolni. A nemzeti büszkeségre építő mondatok kifejezésre kívánják juttatni, hogy noha lehetnek bármilyen nagy nemzeti katasztrófák, politikai

⁵ Ezt az alkotmányozói felismerést és egyértelmű szándékot jelzi az is, hogy az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottságban (AEEB) szervezetében külön munkabizottság alakult az alkotmányos értékek meghatározására.

⁶ Az az érvelés azonban, hogy a preambulumnak jogi kötőereje lenne, és ezáltal megváltoztathatná egyes tételes alkotmányi rendelkezések értelmezésének lehetőségét azáltal válik meghaladottá, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatából az következik, hogy a preambulum kizárólag értelmezési segédletként használható, és abból pozitív jogi kötelezettség nem keletkeztethető. Lásd: pl. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat. Az érvelés teljességét lásd: SÜLYOK – TRÓCSÁNYI, 2009. 91.

rezsimek változhatnak, kormányok jöhetnek és bukhatnak meg, de a magyar államiság megmarad, a szuverenitást az alaptörvény testesíti meg.⁷

Az alaptörvény eszmei üzenetein túlmenően az államszervezet felépítése lényegileg nem változott. Az alkotmányozó nem kívánta a parlamentáris köztársaságot prezidenciális vagy félprezidenciális irányba elmozdítani, az elmúlt húsz év államszervezeti modelljét fenntartotta. Ami azt is jelenti, hogy a kormányzás alapvető intézményrendszere változatlan maradt, ami azonban nem zárta ki azt, hogy sarkalatos törvények útján jelentős átszervezések ne történtek volna.

Az alaptörvény hazai és külföldi fogadtatása

Az alaptörvény magyarországi fogadtatása ellentmondásos. A tömegek a nép javát szolgáló intézkedésekkel szemben is gyakran bizalmatlanok. Ha rosszul mennek a dolgok, a gazdasági helyzet kedvezőtlen, akkor az alkotmány fogadtatása is visszafogott, annak ellenére, hogy az alaptörvénynek közösség-erősítő funkciója is van. Az ellenzék nem tartja társadalmilag legitimnek a magyar alaptörvényt, oktrojált alkotmányként tekint rá. Kérdés, hogy a jövőben, vagy ha egyszer a választások győztese lesz, akkor miként fog viszonyulni a jogilag legitim módon elfogadott alaptörvényhez.

Az elfogadott alaptörvényt azonban a nemzetközi közvélemény is felfokozott érdeklődéssel fogadta. Az Európa Tanács szerve, a Velencei Bizottság két alkalommal is jelentést fogadott el.⁸ Egyet a magyar kormány kérésére, a másikat az Európa Tanács monitoring bizottsága felkérésére. Az Európai Parlament határozatilag is bírálta a magyar alaptörvényt.⁹ Az Európai Parlament kritikáját politikai dokumentumként kell értékelni. Ezzel szemben a Velencei Bizottság az Európa Tanács jogi szakértői szerve, így véleményei, ajánlásai megfontolásra érdemesek.

A magyar kormány kérésére 2011 márciusában elfogadott Velencei Bizottsági jelentés három kérdésre adott választ.¹⁰ Az alkotmányozás a nemzeti szuverenitás része – állapította meg a Velencei Bizottság, üdvözölve a magyar alkotmányozás tényét. Megállapította, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárásban az előzetes normakontrollt kivételesnek kell tekinteni szemben az utólagos normakontrollal. Rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás során az *actio popularis* biztosítása az utólagos normakontroll esetében nem európai norma, így annak alkotmányi szintű megszüntetése nem kifogásolható. Az alapjogok katalógusát illetően pedig az Európai Unió Alapjogi Kartája lehet ugyan inspirációs forrása a nemzeti alkotmányoknak, de azok egy az egyben nemzeti alkotmányba történő transzpozíciója veszélyeket hordozna magában. A magyar kormány három kérdésére adott válasza mellett a Velencei Bizottság kritikát is megfogalmazott már a márciusi jelentésében, kifogásolván azt, hogy az alaptörvény kidolgozásában a parlamenti ellenzék nem vesz részt, illetőleg az alaptörvény tervezete csak későn került nyilvánosságra.

Az Európa Tanács Monitoring Bizottságának kezdeményezésére a Velencei Bizottság 2011 júniusában már az Országgyűlés által elfogadott alaptörvényről mondott véleményét.¹¹

⁷ A történeti narratíva és az alkotmányi szimbolika szerepéről az alaptörvényi nemzetfogalom tükrében, jelen kötetben SÜLYÖK Márton: „Egy új nemzet születése?” című tanulmánya értekezik.

⁸ CDL-AD(2011)001, *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary*, elfogadva a Bizottság 2011. március 25-26-i plenáris ülésén; CDL-AD(2011)016, *Opinion on the new constitution of Hungary*, elfogadva a Bizottság 2011. június 17-18-i plenáris ülésén. A vélemények elérhetőek: [http://www.venice.coe.int/docs/\(2011.12.20.\)](http://www.venice.coe.int/docs/(2011.12.20.))

⁹ European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution, <http://www.europarl.europa.eu/> (2011. 12. 20.)

¹⁰ CDL-AD(2011)001

¹¹ CDL-AD(2011)016

A testület ismételten üdvözölte a magyar alkotmányozást, miután Magyarország volt az egyetlen ország, amely nem fogadott el új alkotmányt, noha az elmúlt 20 évben számos alkotmányozási kísérlet volt. E mellett azonban több aggályt is megfogalmazott a Velencei Bizottság.

A Velencei Bizottság ismételten kifogásolta azt, hogy az alkotmány előkészítésében az ellenzéki pártok nem vettek részt, az alaptörvény szövegtervezete viszonylag későn került napvilágra. Kérdéses, hogy az előkészítéssel kapcsolatos kritikáknak lehet-e nagy hangsúlyt adni? Egy országban az alkotmány előkészítése történhet teljes nemzeti konszenzussal, de lehetnek sajátos történelmi körülmények is. Minden országban másként születtek meg az alkotmányok, mindegyik országnak megvannak a sajátos alkotmányozási körülményei. Ezért az alkotmány elfogadása menetével kapcsolatos aggályok inkább politikai, mind jogi aggályoknak tekinthetők. Belgiumban 1993-ban a pártok közötti teljes konszenzussal alakították ki a föderális rendszert és fogadták el az alkotmányt, mindenki úgy vélte, hogy kiváló alkotmányt hoztak létre, mégis ma látjuk, hogy a rendszer alig mára alig működik, az elmúlt esztendőben több mint 500 napig nem volt kormánya az országnak.

A Velencei Bizottság kifogásokat tett a Nemzeti Hitvallás bizonyos rendelkezéseit illetően. Kifogásolta a történeti alkotmány fogalmának tisztázatlanságát. A Velencei Bizottság előtt azzal igyekezett a magyar kormány a történeti alkotmányt védeni, hogy más országok is ismerik az ún. alkotmányossági blokk intézményét (*bloc de constitutionnalité*). Így pl. Franciaországban lehetővé teszik azt, hogy a történelem folyamán elfogadott alkotmányjogi elveket ma is figyelembe vegyék. Ezt az elvet a francia Alkotmánytanács is megerősítette és a jogirodalom gyakorta hivatkozik ezen elvre.¹² Másrésztől az alkotmánybírák feladata lesz az alaptörvény hiteles értelmezése, így a történeti alkotmány vívmányainak meghatározása is.

A Velencei Bizottság aggályát fejezte ki tette azzal a rendelkezéssel kapcsolatosan, mely szerint Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulást, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal. Ez a rendelkezés azonban nem tekinthető extraterritoriális hatályúnak, miután az Alaptörvény (Q cikke) szerint Magyarország együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, valamint elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.¹³

Noha nem az alaptörvény része, de mégis a külföldi elemzőket erősen foglalkoztatja, hogy a határon túl élő magyar állampolgárok a parlamenti választásokat illetően választójoggal fognak rendelkezni. A kritikusok szerint ez a térségre destabilizáló tényezőként hat. Az összehasonlító jogi vizsgálatok azonban egyértelműen bizonyítják, hogy szinte valamennyi ország biztosítja a határain kívül élő nemzettettek (diszpóra) számára a szavazati jogot. Gondoskodó anyaország modellű országgént tartható számon különösen Olaszország, Spanyolország, Portugália, Franciaország és egyes közép-és kelet európai ország is (Szerbia, Horvátország, Románia, Szlovákia). Ezen országok minden feltétel nélkül biztosítják a bármilyen jogcímen külföldön élő állampolgáraik számára a szavazati jogot. Ezzel szemben a „*laissez-faire*” típusú országok ugyan biztosítják a külföldön élő állampolgáraik

¹² PL. HAMMON, Francis – TROPER, Michel: *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2005, 838-841.

¹³ Az extraterritoriális hatály és a kisebbségek kollektív jogai kérdéseire a Velencei Bizottság fent jelzett dokumentumai valamint az Európa Tanács 1735(2006) a nemzet fogalmát értelmező ajánlása alapján részletesen elemzi: PÁKOZDI Csaba – SÜLYÖK Márton: The Birth of a New Nation? Mapping Progressive Approaches to the Nation-Concept based on the Hungarian Fundamental Law. *Miskolc Journal of International Law* Vol. 8, 2 (2011) 43-55.

számára a szavazati jogot, de feltételeket határoznak meg. Ide tartozik elsősorban Nagy-Britannia és Németország. Ezen országok időbeli korláthoz kötik a külföldön élő, tartózkodó állampolgárok szavazati jogát. Nagy-Britanniában a szavazati jog gyakorlásának a feltétele az, hogy az érintett a választást megelőző 15 évben rövid ideig Nagy-Britanniában élt és feliratkozott az eredeti lakcíme szerinti választói névjegyzékbe. Németországban is időbeli korláthoz kötik a választáson való részvételt. Azon német állampolgárok esetében, akik az Európa Tanács országaiban élnek, a választáson való részvétel feltétele az, hogy 1949. május 23. óta folyamatosan legalább 3 hónapot Németországban éljen, illetve az Európa Tanács országain kívüli államban élés esetében az állampolgár 10 évnél nem régebben hagyta el Németországot. Dánia csak az időlegesen külföldön tartózkodó állampolgárok számára biztosítja a szavazati jogot. Ilyen időbeli korlátozást vagy az anyaországban lakhellyel való rendelkezést több ország nemzeti szabálya is ismer.

A sarkalatos törvények magas számával kapcsolatos Velencei Bizottsági észrevétel kapcsán megemlítendő, hogy organikus vagy kardinális törvényeket pl. a francia, az osztrák és a horvát alkotmány is.¹⁴ Vitatható a Velencei Bizottság azon állásfoglalása, amely szerint a sarkalatos törvények sértik a szabad választások elvét, miután a következő választásokat követően a következő kormányok kezét a sarkalatos törvények megkötik. A szabad választásokhoz való jog azt foglalja magában, hogy a választójogosultak szabadon gyakorolhatják aktív és passzív választójogukat. Az, hogy miként lehet egy parlamentben minősített többséget szerezni egy sarkalatos törvény módosításához politikai alkuk kérdése, de egyáltalán nem veszélyezteti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. számú jegyzőkönyve 3. pontjában foglalt szabad választásokhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság már korábban is kimondta, hogy lehetőség van arra, hogy kétharmados törvényt egyszerű törvény is módosítson, ha az nem érinti a kétharmados magot. Nyilván e tekintetben a jövőben is lesznek viták, és az Alkotmánybíróság is állást fog foglalni.

A Velencei Bizottságnak a tényleges életfogytiglani büntetéssel kapcsolatos állásfoglalása szerint a büntetés ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkelyével. Vitathatatlan, hogy van egyfajta bírói gyakorlat e tekintetben, de Nagy-Britannia és Hollandia is ismeri a tényleges életfogytiglani intézményét, és a kérdést a kegyelmezési jog szabályozásával összhangban szükséges megvizsgálni.

Mint a fentiekből is kitűnik a Velencei Bizottság számos kritikát is megfogalmazott az alaptörvénnyel kapcsolatosan. A külföldi napilapok és televízió állomások is viszonylag gyakran foglalkoztak az alaptörvénnyel. Ez utóbbiak inkább csak általánosságban kifogásolták az alaptörvényt és főként a kereszténységre való utalást, a házasság fogalmának meghatározását, az alaptörvény történeti szemléletét kifogásolták. Érdekes viszont, hogy a Velencei Bizottság ezen kérdések ellen nem emelt szót.

A nemzetközi fogadtatásban egyszerre van jelen konkrét és általános aggodalom. Az alkotmányozás a nemzeti szuverenitás része. Mindeddig még nem fordult elő az, hogy egy európai állam külső kényszer hatása folytán utólagosan módosítania kellett volna már elfogadott nemzeti alkotmányát. Vélhetőleg Magyarország esetében sem fog ez előfordulni.

A rendeletek általában rövid életűek, a törvények hosszabb időre szólnak, a nemzeti alkotmányok pedig évtizedekre kívánják a szabályokat lefektetni. Sőt, vannak olyan országok, ahol ezt már századokban lehet mérni. A magyar alaptörvény viharos körülmények között született, erős kritikák érkeztek itthonról és külföldről egyaránt. Társadalmi legitimációját

¹⁴ Az elnevezés eredetével kapcsolatban megemlíteném Hajnóczy Józsefet, aki sarkalatos jogokról – *leges cardinales* – beszél, illetve a francia *loi organique*, vagyis organikus törvény jogintézményét.

vélhetőleg csak az alkalmazás menetében, hosszabb távon kell megítélni, időt kell hagyni az új alkotmány gyakorlatának kialakulására és kialakítására.

Összegzés

Sólyom László szerint az alkotmány olyan, mint a színházi épület. Az lehet eklektikus, dagályos, népies, modern vagy ridegen egyszerű. A színházi épülettel az építész szakma lehet elégedett vagy elégedetlen. A közönség számára azonban nem a színház falai a fontosak, hanem maga a darab, azaz mit és hogyan játszanak a színházban. Egy kevésbé szép színházban lehet jó darabot játszani, ha jó a színész, jó a darab és a jó a rendező és egy ragyogó színház falai között is lehet pocsék az előadás, ahol a nézők elégedetlenül mennek haza. A színház és alkotmány hasonlatát, ha tovább visszük, akkor az alkotmány maga a színház, és akik az alkotmánynak életet adnak azok a színészek. Kérdés, hogy a színházban kinek milyen szerep jut. Vannak főszereplők és mellékszereplők. A parlament, a kormány, a köztársasági elnök, az alkotmánybírák, a bíróságok mind-mind meghatározói az előadásnak. Tőlük függ, hogy milyen is a színházi előadás.

Szentpéteri István a Szegedi Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszékének egykori professzora az alkotmányok társadalmi legitimitációját illetően az alábbi jegyzi meg:

„A jogi értelemben vett legitimitáció a tételes jog függvénye. Az alkotmány társadalmi elfogadottsága végeredményben azon nyugszik, hogy maga a jog mennyire és milyen minőségében „elfogadott” (érvényesül) az adott társadalomban. Az alkotmányban kinyilatkoztatott elvek, intézmények és eljárások sokszor oly messze voltak és vannak a tényleges hatalomgyakorlás valóságától, mint Makó Jeruzsálem [...] A jog társadalmi jelenség. Ott áll mögötte a társadalom mindenkor értékelő képze, s ott állnak mögötte a társadalom mindenkor erőviszonyai. E kettő adja meg a jog törvényességét, legitimitációját. A jog mögött e két elem egyensúlyának kell fennállnia.”¹⁵

A magyar alaptörvény 2012. január 1-vel a remények és a kételyek sziklái között kezdi meg útját. Az ország lakossága azt várja, hogy mindennapi élete rendben menjen, az állam és szervei a polgárok nagy és apró-cseprő ügyeit hatékonyan és odafigyeléssel intézze, a közösségi és társadalmi béke megteremtődjék, a jogok gyakorlása biztosított legyen. Ezt várja az ország az új alaptörvénytől!

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

The Adoption and Reception of the Fundamental Law (Summary)

An inquiry into adoption and reception of any new constitution shall start with evaluating its justifications that can be both legal and political. The present paper wishes to elaborate thereon. Among the political justifications, the 2010 “landfall” election victory can be considered as a motivating factor and an ‘authorization’ for the governing party to commence constitutional reform. In order to abate the malicious effects of the moral, political and financial crises simultaneously present in Hungary, an adamant intent to change obviously entails a philosophy of ‘tabula rasa’, it incorporates the renaming of certain public institutions and, eventually, even the adoption of a new constitution.

¹⁵ SZENTPÉTERI István: *Az alkotmányok társadalmi legitimitása. Alkotmány és alkotmányosság*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. 47.

Nevertheless, such a 'constitutional state of emergency' arises very rarely in Europe; The 20th century attests to the fact that in certain countries the current constitutions are solid and stable, their longevity increased. At the same time, a country, with one foot out of the crisis, might easily be convinced that a newer, more efficient governance framework is essential to replace the *ancien régime*. The Hungarian constitutional process took off under undoubtedly unique circumstances; there has been no revolutionary constitutionalization, nor can we agree on a consensual process to have taken place as basis for the creation of the new constitutional order.

The overall reception of fundamental laws can be controversial for many reasons, on which the paper elaborates at length; however, it needs to be clarified that if desperate times call for desperate measures, the people are often distrusting, when it comes to benevolent actions of the public power. If times are tight, the reception of the constitution can be moderate at best, notwithstanding the fact that a new constitution in theory disposes of an ability to strengthen the cohesion of the community. As stated above, both political and legal justifications can be provided in order to better understand the adoption and reception of a new fundamental law, but, it is also the case with criticism. Besides the national reception of the constitution being controversial, some of the issues "raised red flags" on the international level as well, and several emphatic international organizations voiced their concern. The European Parliament stressed political criticism; meanwhile the Venice Commission of the Council of Europe, being a consultative body of legal experts, expressed material and substantial views that need to be taken into consideration when dis-serting about the adoption and reception of the new Fundamental Law of Hungary.